

ALKOHOLIMONOPOLIN KOHTALO RATKEAA JO ETA-VAIHEESSA

Tämä kirjoitus on Elena Savian hieman lyhennetty alustus Kansainvälisen talousoikeuden instituutin (KATTI) järjestämässä seminaarissa 18.10.1993. Alustus perustuu Savian KATTI:ssa tekemään tutkimukseen The Finnish Alcohol Monopoly and the European Integration (KATTI 7, Yliopistopaino 1993), jonka Alko on tilannut. Savian alustuksen lisäksi julkaisemme Bertil Roslinin ja Jussi Simpuran seminaarissa pitämät kommenttipuheenvuorot.

ETA:n ja EY:n tavoitteena on mm. muodostaa yhteismarkkinat, joilla tavarat, palvelukset, pääomat ja työntekijät voivat liikkua vapaasti. Jotta näihin tavoitteisiin voitaisiin päästä, on välttämätöntä, että yhteisiä sääntöjä todella noudatetaan kaikissa jäsenmaissa ja että niitä tulkitaan yhdenmukaisesti. Yhteisössä ei ole käytössä sanktioita, kuten esim. sakkomaksuja, valtioita vastaan, vaan yhteistyö perustuu velvoitteiden noudattamiseen vapaaehtoisesti. Rooman sopimuksessa (5. art.) edellytetään, että jäsenmaat täyttävät sopimuksesta seuraavat velvoitteensa eivätkä toisaalta toimiltaan häiritse yhteisten tavoitteiden toteuttamista. Jos jäsenvaltio ei kuitenkaan noudattai-

si sitoumuksiaan, yhteisö ei voisi pakottaa sitä siihen.

Tämän ongelman lievittämiseksi EY:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään kehittänyt kaksi EY-oikeuden perusdoktriinia, jotka ovat

a) yhteisön lainsäädännön *ensisijaisuus* kansalliseen lainsäädäntöön nähden ja

b) yhteisön lainsäädännön *välitön vaikutus*, jolla tarkoitetaan, että *yksityinen kansalainen voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa yhteisön lainsäädäntöön* (Rooman sopimukseen, asetuksiin ja sellaisiin direktiiveihin, jotka ovat riittävän selviä ja yksityiskohdaisia, eivätkä jätä jäsenmaille liikkumavaraa niiden soveltamisessa).

Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos esim. jokin Suomen alkoholilain pykälä on EY- tai ETA-oikeuden vastainen, kansallinen tuomioistuin ei saa soveltaa tällaista EY- tai ETA-sääntöjen kanssa ristiriidassa olevaa lakia. Konfliktitilanteessa yhteisön lainsäädäntö menee aina kansallisen lainsäädännön edelle. Kansallinen lainkohta jää tällöin vaille merkitystä.

Seuraava esimerkki valaisee yhteisön lainsäädännön ensisijaisuuden ja välittömän vaikutuksen merkitystä:

Oletetaan, että ETA-sopi-

mus olisi tullut voimaan vuoden 1994 alusta. Tällöin yksityinen liikkeenharjoittaja tai kaupan keskusliike alkaisi tuoda maahan alkoholijuomia ja myydä niitä tukkumyyjänä anniskeluliikkeille. Suomen alkoholilain mukaan valtion yhtiö Oy Alko Ab:llä on yksinoikeus alkoholijuomien tuontiin ja käytännössä myös tukkumyyntiin. Liikkeenharjoittajaa vastaan nostettaisiin syyte alkoholilain rikkomisesta. Asia vietäisiin kansalliseen tuomioistuimeen, jossa syytetty voisi vedota siihen, että Suomen alkoholilaki on hänen käsityksensä mukaan ETA-sääntöjen vastainen, eikä sitä siksi voida soveltaa. Kansallisen tuomioistuimen tulisi ratkaista, voitaisiinko kyseistä alkoholilain kohtaa soveltaa vai olisiko se ETA-sopimuksen vastainen. ETA:n toimielimet ja viime kädessä EY-tuomioistuin päättäisivät siitä, miten ETA-sääntöjä pitäisi tässä tapauksessa tulkita.

Se, että kansallisen lainsäädännön pätevyyttä tulkitaan kansainvälisen sopimuksen perusteella, on uusi piirre Suomen oikeusjärjestelmässä. Osallistuminen Euroopan integraatioon johtaa siihen, että kansallisen lainsäädännön sallittavuus täytyy testata EY- ja ETA-oikeuden näkökulmasta. Ristiriidat

tulee poistaa eli Suomen lainsäädäntöä tulee muuttaa tai sopeuttaa EY/ETA-järjestelmän vaatimusten mukaiseksi.

Erona Euroopan yhteisöön ETA-järjestelmä ei ole ylikansallinen. ETA-sopimukseen on kuitenkin otettu kohdat, joiden perusteella ETA-säännöt menevät kansallisen lainsäädännön edelle ja niihin voidaan vedota suoraan kansallisessa tuomioistuimessa. Tältä osin tilanne on ETA-vaiheessa käytännöllisesti katsoen sama kuin EY:ssä. ETA-sopimukseen sisältyvät ne Rooman sopimuksen säännöt, jotka vaikuttavat Suomen alkoholimonopolin asemaan. ETA-sääntöjä on myös sitouduttu tulkitsemaan samoin kuin EY-sääntöjä, eli tulkinnassa seurataan EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. ETA-sopimuksessa on omaksuttu paitsi varsinaiset sopimusartiklat, jotka on miltei sanataarkasti kopioitu Rooman sopimuksesta, myös ns. *acquis communautaire*, eli johdannainen lainsäädäntö, kuten asetukset ja direktiivit, sekä EY-tuomioistuimen ja komission tulkintakäytäntö.

ALKOHOLIPOLITIikka SUOMESSA JA EY:SSÄ

Pohjoismaissa (Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa) alkoholipolitiikka on osa yleistä sosiaalipolitiikkaa. Alkoholipolitiikan tavoitteena on ensinnäkin minimoida alkoholin käytöstä aiheutuva haitta ja vahinko. Tämä tavoite todetaan alkoholilain ns. periaatepykälässä. Toisaalta järjestelmällä kartutetaan valtion tuloja. Yksityinen voitontavoittelu pyritään sulkemaan pois. Pääasial-

liset keinot, joilla alkoholipolitiikkaa toteutetaan, ovat

- saatavuuden rajoittaminen
- hintapolitiikka sekä
- tiedotus ja valistus.

Suomen alkoholilainsäädännön mukaan valtion monopoliyhtyksellä Oy Alko Ab:llä on yksinoikeudet alkoholin valmistukseen, tuontiin, vientiin ja vähittäismyyntiin. Lisäksi Oy Alko Ab:llä on hallinnollisia tehtäviä, kuten anniskelulupien myöntäminen, ja valvontatehtäviä.

EY:ssä tai EY:n jäsenmaissa ei harjoiteta alkoholipolitiikkaa pohjoismaisessa mielessä. EY:ssä ”alkoholipolitiikka” on pikemminkin osa maatalous- ja kauppapolitiikkaa kuin terveys- ja sosiaalipolitiikkaa. Tavarakaupan vapaus ja kilpailusäännöt soveltuvat yhtä lailla alkoholijuomien kuin minkä tahansa päivittäistavaran tai elintarvikkeen kauppaan. EY:ssä ei varsinaisesti ole myöskään erityislainsäädäntöä alkoholijuomien myynnistä tai markkinoinnista. Alkoholijuomia koskeva erityislainsäädäntö EY:ssä koskee joko maatalouspolitiikkaa, esim. tukia ja rajoituksia viininviljelyssä, tai kauppapolitiikkaa, varsinkin ns. teknisiä kaupan esteitä.

Alkoholijuomien vähittäismyynti ja markkinointi on hyvin vapaata kaikissa EY-maissa. Poikkeuksena voidaan mainita Ranska, jossa tuli vuoden alusta voimaan tiukennettu alkoholijuomien mainontaa rajoittava laki. Koska yhteisön tasolla ei ole säännöksiä asiasta, *alkoholijuomien vähittäismyyntin ja markkinoinnin sääntely on säilynyt toistaiseksi jäsenmaiden toimivallassa*. Kansallinen toimivalta ei kuitenkaan ole rajoittamaton,

vaan Rooman sopimuksen määräyksiä on noudatettava.

KULUTUSTA RAJOITTAVAN ALKOHOLIPOLITIIKAN TOTEUTTAMINEN EY:SSÄ JA ETA:SSA

Suomen alkoholipolitiikan *tavoitteet* eivät sinänsä ole ristiriidassa EY- tai ETA-järjestelmän kanssa, vaikka EY-maissa ei juuri harjoiteta aktiivista alkoholipolitiikkaa. Sen sijaan alkoholipolitiikan *keinot* eivät saa rajoittaa Rooman sopimuksen määräyksiä, kuten tavaroiden vapaata liikkuvuutta (30.–34. art.) tai vapaata kilpailua (85.–94. art.), paitsi jos se on ehdottoman välttämätöntä ja lievin mahdollinen keino esim. terveyden suojelemiseksi (36. art.).

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa alkoholijuomat ymmärretään haittaa ja vahinkoa aiheuttaviksi päihteiksi, joiden osalta on perusteltua sulkea pois yksityinen voitontavoittelu. Valtiovalta pyrkii ohjaamaan ja valvomaan niiden valmistusta ja markkinointia sekä vaikuttamaan kulutukseen. Kansallinen erityislainsäädäntö ei kuitenkaan oikeuta poikkeamaan EY- ja ETA-säännöistä. Jotta näin voitaisiin tehdä, sopimuksissa täytyisi olla poikkeus, jolla taattaisiin alkoholimonopoliin erityiskohtelu.

Alkoholimonopolijärjestelmä on muodostunut aikana, jolloin kaupallinen protektionismi oli yleistä. Myös EY-maissa on ollut ja on edelleenkin kaupallisia monopoleja (esim. Ranskan ja Italian tupakkamonopolit). Pohjoismaiset alkoholimonopolijärjestelmät poikkeavat muista valtion monopoleista kuitenkin siinä,

että niiden taustalla ei ole pelkästään kaupallisia ja verotuksellisia intressejä, vaan ne perustuvat ensisijaisesti terveys- ja sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin. Siksi on odotettavissa, että alkoholimonopoleista tulee EY:ssä/ETA:ssa ennakotapaus, jossa joudutaan etsimään tasapainoa toisaalta vapaan kaupan ja kilpailun sekä toisaalta kansallisen terveys- ja sosiaalipoliittikan harjoittamisen välillä.

Suomen alkoholimonopoli-järjestelmän sopeuttaminen vapaakauppaan on aloitettu jo aikaisemmin vapaaehtoisesti. Nyt ETA ja EY edellyttävät, että kaikki jäljelle jäänyt protektionismi ja ulkomaisten tuotteiden syrjintä sekä myös pelkkä mahdollisuus tällaiseen toimintaan on poistettava. *Kaupalliset intressit on erotettava monopolin terveys- ja sosiaalipoliittisista tavoitteista.* Ne toiminnat, jotka eivät palvele yleisiä etuja, on avattava vapaalle kilpailulle.

EY:ssä ja ETA:ssa siis edellytetään, että kaupan ja kilpailun rajoitukset on poistettava, jos ne eivät ole oikeutettuja esim. terveyden suojelun perusteella. EY-tuomioistuimien on todennut, että terveyden suojeleminen on tärkein 36. artiklassa mainituista syistä, joiden perusteella voidaan oikeuttaa poikkeus tavarakaupan vapaudesta. Jäsenmaalla on oikeus varmistaa kansalaisilleen korkeampi suojan taso, kunhan EY/ETA-sääntöjä ei loukata (tapaus de Peijer). Maastrichtin sopimukseen on jopa sisällytetty erillinen artikla, jossa painotetaan kansanterveyden edistämisen tärkeyttä (129. art.).

Tällä perusteella voidaan

väittää, että Suomen ei tarvitse osoittaa, että alkoholi olisi jotenkin vaarallisempaa suomalaisille kuin muille eurooppalaisille. Pohjimmiltaan ei ole kyse siitä, onko suomalaisilla esim. muita huonompi viinää, vaan siitä, minkälaisen suojan tason valtio tahtoo taata kansalaisilleen.

SUOMEN
ALKOHOLIMONOPOLI-
JÄRJESTELMÄN RISTIRIIDAT
EY-OIKEUDEN JA ETA-
SOPIMUKSEN KANSSA

***Yksinoikeus tuontiin,
vientiin ja
tukkumyyntiin***

EY-tuomioistuimen tulkinnan mukaan 37. artikla edellyttää, että kaikki kansalliset kaupalliset monopolit sopeutetaan niin, että yksinoikeus tuontiin muista jäsenmaista lakkauteetaan (tapaus Manghera). Tämä tulkinta on toistettu tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä, viimeksi Ranskan telemonopolia koskevassa tapauksessa.

On katsottu, että tästä seuraa analogisesti, että myös vientimonopolit on purettava. Tukkumyyntimonopoli puolestaan liittyy niin läheisesti tuontiin, että yksinoikeuden säilyttäminen tukkukaupassa vesittäisi käytännössä tuonnin vapauttamisen. Yksinoikeus tukkumyyntiin antaa valtion monopolille mahdollisuuden päättää vapaasti siitä, mitä tuotteita maahan tuodaan, millaisia määriä ja millä hinnalla sekä muilla kaupan ehdoilla. Voidaankin sanoa, että tuontimonopolia ei ole kokonaan purettu, jos tukkumyynti ei ole vapaata. EY:n tuomioistuin ei ole joutunut antamaan ennakko-

ratkaisua vienti- tai tukkumyyntimonopolista, sillä jäsenmaat ovat mukauttaneet tällaiset monopolit omasta aloitteestaan, komission huomautuksesta tai viimeistään oikeudenkäynnin aikana (esim. Ranskan ja Italian tupakkamonopolit).

EY-säännöt edellyttävät siis kiistatta Oy Alko Ab:n tuonti-, vienti- ja tukkumyyntimonopoliin purkamista. Näiden yksinoikeuksien säilyttäminen ei ole perusteltavissa terveyden suojaan vedoten. Ensinnäkään ei voida perustellusti väittää, että alkoholijuomien tuonti, vienti ja tukkumyynti vaarantaisi terveyttä enemmän, jos näihin toimiin osallistuu joku muu taho kuin monopoliyhtiö. Toiseksi ei ole kiistatonta, voitaisiinko 36. artiklan poikkeusmahdollisuutta mm. terveyden suojaksi lainkaan soveltaa 37. artiklan mukaisiin kaupallisiin monopolieihin. Rooman sopimuksen 36. artiklassa todetaan nimenomaisesti, että poikkeus soveltuu vain artiklojen 30.–34. mukaisiin toimenpiteisiin.

Tuotantomonopoli

Rooman sopimuksessa ei suoranaisesti kielletä tuotantomonopolin säilyttämistä. EY-tuomioistuin ei ole ottanut kantaa tähän kysymykseen. Tuotantomonopoleja sivuavissa EY-tuomioistuimen tapauksissa varsinaiset oikeusongelmat ovat liittyneet esim. yritysten kansallistamiseen, verotukseen tai vähittäismyyntimonopoliin liittyvään hintojen tai voittomarginaalien määräämiseen. Oikeuskirjallisuudessa on päätelty, että tuotantomonopoli ei sinänsä ole Rooman sopimuksen vastainen. Tämä pe-

rustuu mm. 222. artiklaan, jonka perusteella sopimus ei vaikuta jäsenmaiden sisäisiin omistusoikeussuhteisiin.

Tuotantomonopoli ei myöskään rajoita liikkeenperustamisoikeutta 52. artiklan perusteella, sillä kyseinen artikla sisältää ainoastaan diskriminointikiellon. Tämän kansallisen kohtelun periaatteen mukaan Suomen alkoholilain rajoitus, jonka mukainen kielto valmistaa alkoholijuomia koskee yhtä lailla sekä kotimaisia että ulkomaisia valmistajia, ei ole ristiriidassa Rooman sopimuksen kanssa. Tuotantomonopolin markkinakäyttäytymiseen sovelletaan kuitenkin Rooman sopimuksen määräyksiä, kuten 37. artiklaa, 30. artiklaa ja kilpailusääntöjä. Esimerkiksi kotimaisten raaka-aineiden suosiminen ulkomaisien kustannuksella on kiellettyä.

Vaikka tuotantomonopoli ei sinänsä olekaan kielletty, *tuotanto- ja jakelumonopolit on syytä vähintäänkin erottaa toisistaan* diskriminointi- ja protektionismiepäilysten välttämiseksi. Kun samalle yritykselle on myönnetty yksinoikeus sekä tuotantoon että vähittäismyyntiin, voidaan olettaa, että se suosii kotimaisia tuotteita ulkomaisien kustannuksella.

Vähittäismyyntimonopolin sopeuttaminen

Ei ole yksiselitteistä, miten EY- ja ETA-säännöt vaikuttavat vähittäismyyntimonopoliin. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että pelkkä sopeuttaminen saattaa riittää, kunhan tietyt edellytykset pystytään täyt-

tämään.

- Järjestelmän pitää taata – samat mahdollisuudet kaikille yrittäjille
- tuojille ja tuottajille mahdollisuus saada tuotteensa markkinoille
- kuluttajille oikeus hankkia haluamiaan tuotteita.

Vähittäismyyntimonopoli tulee muuttua pelkäksi ”jakelumonopoliksi”, jolla ei ole intressiä eikä mahdollisuuksia vaikuttaa jäsenmaiden väliseen kauppaan esim. suosimalla kotimaisia tuotteita. Keskeistä ei ole de facto diskriminointi, vaan Dassonville-periaatteen mukaan jo pelkkä mahdollisuus, potentiaalinen diskriminointi on kiellettyä 30. artiklan perusteella.

EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella seuraavat vaihtoehdot ovat mahdollisia:

a) Oy Alko Ab:n vähittäismyyntimonopoli *ei loukkaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta (30. artikla)*, koska toimenpide koskee yhtä lailla kotimaisia ja tuontituotteita ja sen vaikutukset ovat luontaisia markkinointia sääntelevälle lainsäädännölle. Kaikkien alkoholijuomien myynti on mahdollista anniskeluliikkeiden kautta, kun tuonti- ja tukkumyyntimonopoli on purettu. Kuluttajille pitää antaa mahdollisuus tilata kaikkia haluamiaan tuotteita.

b) Vähittäismyyntimonopoli *loukkaa 30. artiklaa, mutta se on oikeutettu terveyden suojaamisen perusteella (36. artikla)* tai ”pakottavien vaatimusten” perusteella (esim. kuluttajan suoja tai mahdollisesti sosiaalipolitiikka).

c) Vähittäismyyntimonopoli *loukkaa 30. artiklaa, eikä se ole oikeutettu*, sillä

– toimenpide ei ole välttämättömän tavoitteen saavuttamiseksi

– tavoite voidaan saavuttaa kauppaa vähemmän rajoittavien toimenpitein (suhteellisuusperiaate) tai

– toimenpide johtaa mieltävaltaiseen diskriminointiin tai muodostaa naamioidun kaudan esteen.

Seuraavat EY-tuomioistuinten tapaukset valaisevat näitä eri vaihtoehtoja:

a) Tapauksessa *Blegsens* oli kyse väkevien alkoholijuomien markkinointirajoituksista Belgiassa. Yli 22 tilavuusprosenttia sisältävien alkoholijuomien anniskelu ”julkisilla paikoilla” oli Belgiassa lailla kiellettyä. Julkisilla paikoilla tarkoitettiin mm. ravintoloita, hotelleja, baareja ja yökerhoja. Myös alkoholijuomien varastointi tällaisissa paikoissa oli kiellettyä lain valvonnan helpottamiseksi. Monsieur Blegsen oli kuitenkin säilyttänyt väkeviä alkoholijuomia hotellinsa yhteydessä tarkoitukseen anniskella juomia hotellissa. Häntä vastaan nostettiin rikossyyte kansallisessa tuomioistuimessa. Syytetty puolustautui väittämällä, että alkoholijuomien markkinointia rajoittava lainsäädäntö oli ristiriidassa Rooman sopimuksen 30. artiklan kanssa, koska sillä suojeltiin kotimaista oluen tuotantoa. Belgiassa ei tuoteta juuri väkeviä alkoholijuomia, mutta panimoteollisuus sen sijaan on voimakas. Kansallinen tuomioistuin pyysi EY-tuomioistuimelta ennakkopäätöstä siitä, miten 30. artikla oli tulkittava. Asian käsittelyssä kantaa ottaneet jäsenmaat esittivät, että toimenpide muodosti

vaikutuksiltaan tuonnin määrällisiä rajoituksia vastaavan toimenpiteen, mutta olisi vielä tutkittava, voitaisiinko se oikeuttaa terveyden suojan perusteella.

EY-tuomioistuin ja julkisasiamies eivät kuitenkaan pitäneet tarpeellisenä tutkia, voitaisiinko alkoholijuomien markkinoinnin rajoitus oikeuttaa terveydellisistä syistä, vaan ne katsoivat, että laki ei ylipäänsä muodostanut tuontiin vaikuttavaa toimenpidettä, vaan oli sallittu. Tuomioistuin totesi, että *Belgian alkoholilaki kuvasti sosiaalipoliittista valintaa, joka oli sopuoinnussa yhteisössä hyväksytyjen tavoitteiden kanssa*. Koska asiasta ei ole säädetty yhteisön tasolla, jäsenvaltio voi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen yleisen edun nimissä. Tällaisten tavoitteiden täyttäminen on joka tapauksessa ensisijaista tavarakaupan vapauteen nähden. Tuomioistuin jatkoi, että vaikka markkinointiin liittyvä lainsäädäntö ei suoraan liity tuontiin, se voi silti vaikuttaa mahdollisuuksiin tuoda tavaroita muista jäsenmaista, mikäli tällaisten toimenpiteiden rajoittava vaikutus ylittää markkinointia koskeville laeille luontaiset vaikutukset. Tuomioistuimen johtopäätöksenä oli kuitenkin, että *laki, jolla tosin kielletään väkevien alkoholijuomien anniskelu, mutta ei rajoiteta näiden tuotteiden markkinointia muiden kanavien kautta (vähittäismyynti), ei loukkaa tavarakaupan vapautta*. Tällaisella lailla ei ole mitään liittymäkohtaa tuontiin, eikä se ole luonteeltaan jäsenmaiden välistä kauppaa rajoittava.

b) Tapauksessa *Delattre* tutkittiin, oliko Ranskan apteekkimonopoli lääkkeiden myynnissä vastoin EY-oikeutta. Monsieur Delattrea vastaan nostettiin syyte kansallisessa tuomioistuimessa, koska hän oli myynyt postimyyntiliikkeesään tuotteita, joita Ranskan kansanterveyslain mukaan sai myydä vain apteekeissa. Delattre oli tuonut tuotteet Belgias-ta, jossa niitä ei katsottu lääkkeiksi, vaan kosmetiikaksi tai elintarvikkeiksi. Delattren mielestä kyse ei ollut lääkkeistä tai lääkkeenomaisista tuotteista. EY-tuomioistuimelta kysyttiin, oliko apteekkimonopoli ristiriidassa EY-oikeuden kanssa ja voitaisiinko se oikeuttaa kansanterveydellisiin perustein.

Tuomioistuin totesi ensin, että yhteisön tasolla ei ollut harmonisoitu lääkkeiden ja lääkkeenomaisten tuotteiden markkinointia, vaan asia oli jätetty jäsenmaiden toimivaltaan. Kaikissa jäsenmaissa oli-kin jonkintyyppinen apteekkimonopoli lääkkeiden vähittäismyynnissä. Tuomioistuin katsoi, että apteekkimonopoli saattoi olla 30. artiklan vastainen sikäli, kuin se rajoitti markkinoinnin tiettyihin myyntikanaviin. Sellaisen tuotteiden osalta, jotka myös yhteisön lainsäädännössä katsotaan lääkkeiksi, voidaan kuitenkin olettaa, että vähittäismyyntimonopoli on perusteltu terveyden suojaamiseksi. Sitä vastoin, jos vähittäismyyntimonopoli ulottuu myös muihin lääkkeenomaisiin tuotteisiin, kansallisen tuomioistuimen on selvítettävä tapaus tapaukselta, onko vähittäismyyntimonopoli tarpeen terveyden ja kuluttajien suojaamiseksi kysei-

sen tuotteen osalta, vai voitaisiinko käyttää lievempiä keinoja. Jäsenmaalla on tällöin näyttövelvollisuus siitä, että suhteellisuusperiaate täyttyy.

c) Saksan oluen puhtautta koskeva laki (*Reinheitsgebot*-tapaus) salli vain perinteisten raaka-aineiden käyttämisen ja kielsi kaikki lisäaineet. Saksa kielsi muunlaisten oluiden maahantuonnin. EY-tuomioistuin katsoi, että kyseessä oli kielletty kaupan este. Saksan hallitus vaati kiellon hyväksymistä kansanterveydellisiin perustein. Saksa vetosi siihen, että tuontioluen sisältämät lisäaineet muodostivat riskin kansanterveydelle, etenkin kun saksalaiset kuluttavat niin suuria määriä olutta.

EY-tuomioistuin ei vakuutunut kiellon tarpeellisuudesta, varsinkaan kun niitä lisäaineita, joita väitettiin haitalliseksi oluenjuojille, saatiin kuitenkin käyttää joissakin virvoitusjuomissa Saksassa.

Jäsenmaalla on *näyttövelvollisuus* siitä, että toimenpide on oikeutettu ja että suhteellisuusperiaate täyttyy. Ongelmaksi saattaa nousta kysymys siitä, voitaisiinko alkoholin saatavuuden rajoittaminen hoitaa vähemmän kauppaa rajoittavin toimenpitein kuin vähittäismyyntimonopolin kautta. Ajateltavissa olevia keinoja olisivat esim. lisensiointi tai nykyisten myymälöiden siirtäminen yksityisten liikkeenharjoittajien hoidettaviksi. Suhteellisuusperiaatteen täyttymisestä päättäminen saattaa jäädä kansallisen tuomioistuimen asiaksi esitetyn näytön perusteella. EY-tuomioistuin saattaa määrittää, mitkä kriteerit on

otettava huomioon tässä arvioissa. Toisinaan se on myös itse todennut, onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu.

Jos toimenpide diskriminoi tuontitavaroita tai muodostaa naamioidun kaupan esteen, sitä ei voida oikeuttaa (36.[2] art.). Se, että keskiolutta myydään Suomessa ruokakaupoissa, mutta viiniä on saatavissa vain Alkon myymälöistä, voi herättää epäilyksiä syrjinnästä. Suomessa myyty olut on suurimmaksi osaksi kotimaista tuotantoa, kun taas viini tuodaan ulkomailta. Koska näiden tuotteiden erilainen kohtelu vähittäismyynnissä perustuu kuitenkin objektiivisiin kriteereihin, joissa ei viitata tuotteiden alkuperään, syrjintäepäilyt voitaneen osoittaa aiheettomiksi. Rajanvetoa ei tehdä sen perusteella, onko kyseessä olut vai viini, tai sen mukaan, mikä on tuotteen alkuperä, vaan objektiivisen kriteerin, tuotteen alkoholipitoisuuden, nojalla. EY/ETA-säännöt eivät siis edellytä viinin pääsyä maitokauppoihin.

Hallinnolliset tehtävät

Hallinnolliset ja valvontatehtävät on siirrettävä Oy Alko Ab:ltä valtion viranomaisille. Ei ole hyväksyttävää, että samoilla markkinoilla toimiva monopoliyrittäjä käyttää hallinto- ja valvontavaltaa omiin kilpailijoihinsa nähden. Tämä on todettu viimeksi EY-tuomioistuimen tapauksessa RTT, jossa Belgian telemonopolin oikeus valvoa myös kilpailijoiden markkinoille tuomia laitteita todettiin Rooman sopimuksen 30. artiklan vastaiseksi.

Hintojen määrittäminen

Tuojien ja viejien on saatava vapaasti määrätä hinnoistaan kaikilla kaupan tasoilla. Minim- tai maksimihintojen sallittavuus sekä mahdollisuus voitomarginaalien määrittämiseen on tutkittava erikseen tapaus tapaukselta. ETA:ssa ja periaatteessa EY:ssäkin *korkeahintajärjestelmä* voidaan säilyttää verotuksen avulla. Rajojen avaaminen ja oikeus tuoda omaan käyttöön suuria määriä alkoholijuomia EY-jäsenenä *pakottaa kuitenkin käytännössä sopeuttamaan hintatasoa*, mikäli EY-neuvotteluissa ei saada sovittua poikkeuksesta tältä osin.

Mainostuskielto

EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan *alkoholin mainostusrajoitukset loukkaavat 30. artiklaa, mutta ne voidaan oikeuttaa terveyden suojan perusteella (36. artikla)*. Täyskielto voi kuitenkin aiheuttaa ongelmia. Mahdollisuus ykkösoluen merkkimainontaan suosii kotimaista tuotantoa, eikä sitä voida oikeuttaa. Tuojille ja tuottajille on annettava mahdollisuus vaikuttaa tuotteidensa markkinointiin ja mainostukseen.

Sallitut toimenpiteet

Tiedotus, valistus ja tutkimus alkoholisioissa ei ole ristiriidassa EY- ja ETA-järjestelmän kanssa. Alkoholijuomia myyvien liikkeiden *aukioloaikojen rajoittaminen ja ikärajat* aiheuttavat tuskin ongelmia.

EY- ja ETA-sääntöjen erot

Merkittävin ero EY-jäsenyyden ja ETA-sopimuksen vaikutuksissa Suomen alkoholipoliitiikan kannalta on juuri yksityishenkilön oikeus tuoda verrotta maahan suuri määrä alkoholijuomia (110 l olutta, 90 l viiniä, 20 l väkevää viiniä ja 10 l väkeviä). Verotuksen harmonisointiin liittyvät direktiivit eivät kuulu ETA-sopimukseen, vaan tulevat sovellettavaksi vasta EY:n jäsenenä.

Säännöksestä ei voida poiketa terveyden suojaamiseksi Rooman sopimuksen 36. artiklan nojalla, koska sitä voidaan soveltaa ainoastaan, jos asiasta ei ole lainsäädäntöä yhteisön tasolla. Poikkeuksen saaminen on siis mahdollista vain poliittisella tasolla, jäsenyysneuvotteluissa.

Sen sijaan itse monopolijärjestelmään vaikuttavat artiklat ovat lähes kirjaimellisesti samansisältöiset EY:ssä ja ETA:ssa. Sopimuspuolet ovat myös velvoittautuneet seuraamaan EY-tuomioistuimen tulkintoja. *Täten jo ETA-sopimuksen voimaantulo johtaa yksinoikeuksien purkamisessa samaan lopputulokseen kuin EY-jäsenyys*. Pohjoismaiden yksipuolinen julistus, jossa korostetaan alkoholimonopolin merkitystä terveyden suojaamiseksi, ei muodosta poikkeusta tai varaumaa, vaan ainoastaan poliittisen tahdonilmaisun. Esimerkiksi vähittäismyyntimonopolin kohtalo ei ole enää neuvottelukysymys, vaan se ratkeaa jo ETA-vaiheessa.

ELENA SAVIA